

## **La calidad de la gestión del empleo público en la era del cambio exponencial**

**Francisco Longo Martínez**

### **Las presiones de cambio sobre los sistemas públicos**

Este es un tiempo de transformaciones sin precedentes en la historia de la Humanidad, tanto por la extensión, densidad e impacto de los cambios como por la velocidad con que se producen. Un avance espectacular del conocimiento científico-técnico se combina con la globalización para producir mutaciones profundas y extensas a un ritmo inimaginable hace muy poco. El acrónimo inglés VUCA suele utilizarse para describir el contexto extremadamente volátil, incierto, complejo y ambiguo en el que todos, individuos y organizaciones, nos vemos obligados a movernos y actuar, como consecuencia de esta aceleración. Creada originalmente para dotar de orden y estabilidad a las sociedades, la Administración pública se ve interpelada por estos escenarios.

Un gran número de regulaciones, modelos de comportamiento, estructuras y procesos, pensados para desempeñar aquella función estabilizadora en entornos mucho menos turbulentos, han entrado en crisis o están destinados a revelar pronto su obsolescencia. Además, los aparatos públicos de los estados actuales proveen a las sociedades de un ingente portafolio de bienes y servicios, para lo cual utilizan, en el mundo desarrollado, un volumen de recursos próximo a la mitad de las economías nacionales. Los modos de hacer y de producir de estos enormes leviatanes contemporáneos han empezado a quedar seriamente desajustados ante la magnitud de las transformaciones tecnológicas, económicas y sociales. Y nos hallamos solo al principio de ese proceso de desajuste. En este contexto, las demandas que, desde la sociedad, se dirigen a los sistemas públicos son crecientes, ruidosas, apremiantes y a menudo contradictorias.

Por una parte, algunos actores económicos, percibiendo las oportunidades y ventajas competitivas potenciales que ofrecen los nuevos escenarios, diseñan nuevos modelos de negocio, ocupan espacios vacíos de regulaciones, reivindican para sí mismos el protagonismo del futuro y abogan, en nombre de este, por la autolimitación y no interferencia del estado. Otros, en cambio, viéndose perdedores en esos procesos de cambio, reclaman regulaciones, barreras y subsidios que les protejan de un entorno hostil. Ninguno de estos fenómenos es rigurosamente nuevo, históricamente hablando, pero sí lo son la complejidad que ha adquirido la búsqueda de soluciones de alcance colectivo y la rápida obsolescencia que la velocidad del cambio impone a buena parte de las respuestas de los poderes públicos.

A su vez, la ciudadanía, individualmente u organizada en colectivos o movimientos sociales, demanda crecientemente a los gobiernos y sus organizaciones protección frente al gran número de externalidades negativas que la acción combinada de la globalización y la revolución tecnológica está creando y que afectan a bienes y servicios básicos como el empleo, el crédito, las pensiones, el medio ambiente o la vivienda. En los países desarrollados, la Gran Recesión ha acentuado los temores de unas clases medias empobrecidas a los efectos lesivos de los cambios. El aumento de la desigualdad y los casos de corrupción han deteriorado hasta límites preocupantes la confianza en los poderes públicos, en su integridad y en su capacidad para afrontar los problemas comunes.

En contraste con todo ello, el análisis comparado muestra evidencias abundantes de que aquellas sociedades cuyos sistemas públicos son capaces de innovar a la altura de las oportunidades ofrecidas por los cambios entran en una senda de progreso y se sitúan en mejores condiciones para ganar el futuro. Se abre paso la convicción de que son imprescindibles estrategias, políticas, inversiones y decisiones públicas transformadoras en áreas como la educación, la ciencia, la salud, el clima, las infraestructuras y el desarrollo tecnológico, porque de ellas dependerá en buena medida la competitividad y el progreso de los países.

## **El alcance de las transformaciones**

En un libro convertido, con solo cinco años, en clásico, Brynjolfsson y McAfee (2014), profesores del MIT, bautizaron el cambio como “exponencial”, debido al ritmo adquirido por su aceleración y expansión. La conocida “ley de Moore”<sup>1</sup>, que estableció acertadamente que la potencia de computación de los ordenadores se duplicaría cada dos años, ha sido el ejemplo más citado de esa progresión exponencial del desarrollo tecnológico. Se ha calculado que, comparado con los cambios, ya gigantescos, que supuso la 1ª Revolución Industrial, el proceso de transformaciones en curso está discurriendo 10 veces más rápido, a una escala 300 veces superior y con un impacto 3000 veces mayor (Dobbs et al: 2016).

Las empresas están sintiendo el impacto de los cambios en la práctica totalidad de los sectores de actividad económica: del transporte a la información, la manufactura o el audiovisual, pasando por la banca, la automoción, la distribución comercial o el turismo. En todos ellos, firmas consolidadas durante décadas se reestructuran o desaparecen, surgen nuevos jugadores, anclados en modelos de negocio que rompen con paradigmas asentados, procesos multimillonarios de inversión y desinversión cruzan las fronteras, acompañando a los cambios. Se explora obsesivamente el horizonte tecnológico a la búsqueda de fórmulas nuevas para crear valor, mientras la incertidumbre preside buena parte de los diagnósticos y las proyecciones. En este contexto, parece oportuno preguntarse: ¿qué ocurre en el sector público?, ¿en qué medida estas sacudidas del entorno afectan, o van a afectar en el futuro, a su papel y a sus modos de actuar?

Si miramos al pasado, podemos constatar cómo, en general, los gobiernos y sus organizaciones han asistido a considerable distancia a las cruentas batallas que la destrucción creativa ha instigado en los mercados. Protegido de la competencia, el sector público ha sido más bien como el elefante que, adaptado a su hábitat propio y confiado en la peculiaridad que le confieren su naturaleza y tamaño, contempla desde lejos las luchas que protagonizan en la sabana los depredadores. Esto no quiere decir que no haya ido cambiando: lo ha hecho y en no pocos campos.

Lo que significa son dos cosas: la primera, que los cambios han sido, en general, graduales, dispersos y adaptativos, y no discontinuos, concentrados y deliberados; la segunda, que, aunque esos cambios hayan modificado la apariencia de muchas cosas, no han afectado, en general, a los modelos básicos de funcionamiento, las culturas instaladas y las estructuras de poder de los sistemas públicos. La pregunta, llegados a este punto, es si la Administración puede y debe mantener los patrones de conducta del pasado o si, confrontada con escenarios de cambio desconocidos hasta ahora, se verá obligada a emprender un rumbo de innovación similar al que resulta inevitable para todos los demás actores económicos y sociales.

## **La Administración Pública ante la necesidad de emprender un rumbo de innovación**

Si en otro tiempo fue posible entender, con o sin acierto, que el papel del sector público le permitía (o incluso le exigía, habida cuenta de su misión básicamente ordenadora y estabilizadora) permanecer al margen de los flujos socioeconómicos y tecnológicos por donde discurría la innovación, en la actualidad hay una amplia coincidencia en reclamar que los gobiernos y sus organizaciones lideren el cambio y se impliquen activamente en los procesos de transformación social que la disrupción tecnológica hace posibles.

La extensa literatura reciente sobre innovación en el sector público (Mickletwaith y Wooldridge: 2014; EY: 2017; Bason: 2018a; OCDE: 2019; World Economic Forum: 2019) coincide en invocar para ello un conjunto de razones poderosas.

---

<sup>1</sup> La “ley”, tal como fue expresada por Gordon Moore en 1975, preveía que aproximadamente cada dos años se duplicaría el número de transistores en un microprocesador. Aunque Moore le estableció un plazo de caducidad, los avances registrados hasta ahora permiten considerarla vigente.

- La necesidad de mejorar el diseño y la ejecución de las políticas públicas, utilizando activamente la tecnología (Alter: 2014), para potenciar así su capacidad de afrontar los retos colectivos y convertirse en palancas de progreso y bienestar.
- La atención a la demanda ciudadana de resultados y calidad de servicio, en un contexto de mayor exigencia por parte de usuarios acostumbrados a relacionarse con las empresas mediante mecanismos tecnológicamente avanzados, y cada vez más críticos con la rigidez, lentitud e incomodidad de los procedimientos tradicionales de la Administración.
- La presión para ganar eficiencia, apremiante en un contexto de dificultades crecientes de sostenibilidad de algunos servicios públicos. Se ha calculado, en este sentido, que el coste promedio de una transacción digital puede ser 20 veces inferior al de una por vía telefónica y 50 veces inferior al de una interacción cara a cara (Le Masson:2014).
- La necesidad de proteger a los ciudadanos de lo que podemos llamar el lado oscuro de la disrupción tecnológica, integrado por un conjunto de externalidades negativas que amenazan el bienestar colectivo y crean un nuevo tipo de vulnerabilidades: flujos financieros opacos a escala global, riesgos de pérdida del empleo a consecuencia del desarrollo de la inteligencia artificial (en adelante, IA) y la robótica, pérdidas de privacidad a consecuencia de filtraciones masivas de datos, desregulación repentina de sectores de actividad completos, incremento de la desigualdad, quiebra de la sostenibilidad de los sistemas de salud como consecuencia de la evolución de la demografía, riesgos asociados a la masiva urbanización y formación de metrópolis por aluvión, etc.
- La activación del crecimiento económico y la prosperidad mediante políticas que apliquen recursos a la innovación, ya sea invirtiendo directamente desde el sector público en I+D+I, o mediante la creación de entornos regulatorios, ecosistemas científicos y tecnológicos, *hubs* de trabajadores del conocimiento y otros mecanismos que estimulen y faciliten la inversión privada

En síntesis, podemos decir que el sector público recibe en nuestros días ingentes presiones para innovar, por una parte, hacia adentro, utilizando la disrupción tecnológica para transformar sus productos, procesos, estructuras y reglas, y, por otra, hacia afuera, ejerciendo el liderazgo de las estrategias de innovación de los países, territorios y ciudades, creando regulaciones que favorezcan el progreso y protejan, al mismo tiempo, de las nuevas vulnerabilidades, y facilitando la acción de los emprendedores e innovadores sociales.

Todas estas presiones, múltiples y contradictorias, han estimulado en los últimos años las iniciativas de innovación en las administraciones públicas de todo el mundo y el interés de los organismos internacionales y las instituciones académicas por el tema. Sin embargo, como señala un informe reciente de la OCDE (2019:14), "...el progreso es a menudo ad hoc más que confiable, reactivo más que deliberado y esporádico más que sistémico". En definitiva, estamos más ante un cúmulo de iniciativas y realizaciones dispersas que ante un cambio de paradigma instalado en los modos de hacer de los sistemas públicos.

### **Innovar en gobernanza**

La clase de demandas y retos que hemos descrito, y que caracterizan las exigencias de innovación del sector público en los escenarios de disrupción tecnológica del tiempo actual, obligan a introducir cambios que van más allá del diseño de nuevas políticas, la creación de nuevos servicios o la redefinición de los procesos existentes.

Afectan al núcleo básico de los modos de hacer de la Administración y entran en colisión con los paradigmas dominantes. Dicho de otro modo, exigen atreverse a dar el paso desde producir soluciones innovadoras a considerar la misma gobernanza pública como objeto de la innovación.

La gobernanza puede ser descrita como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Incluye las estructuras, los procesos, los actores, las relaciones entre ellos, las reglas, los dispositivos de coerción, control y rendición de cuentas, los incentivos, las normas informales y, en general, todos los elementos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública (Longo: 2007,25). Como señalábamos en otro lugar (Longo:2012,58) la innovación en gobernanza se ha abierto paso como una categoría específica de la innovación (Moore y Hartley, 2008:13 y ss). Esta clase de innovaciones difieren de las innovaciones ordinarias de productos, servicios y procesos en dos aspectos importantes: Por una parte, son concebidas e implementadas por encima del nivel de la organización individual, involucrando a más de una organización, a redes de organizaciones o incluso a sistemas sociales complejos. Por otra parte, se centran no sólo en cambios concretos en objetos determinados, producidos mediante determinados procesos, sino también: a) en los procedimientos y mecanismos utilizados para decidir aquello que debe producirse; b) en el modo en que esa actividad productiva es dotada de recursos; y c) en los estándares normativos definidos para evaluar el funcionamiento y los resultados.

Evidentemente, la actuación en esta macroescala supone un grado de ambición y complejidad muy superior al de las innovaciones aisladas. En alguna medida, implica pasar de hablar de innovación a hacerlo de transformación. Este no es un reto menor: para el Parlamento Europeo, la fortaleza de sus sistemas de gobernanza para la innovación será, en los próximos años, la clave de los procesos de convergencia entre países miembros (EPRS:2018). En el fondo, lo que estamos sugiriendo es que ha llegado el momento de que las organizaciones públicas asuman la necesidad de abrirse a transformaciones de lo que, en lenguaje empresarial, llamaríamos su “modelo de negocio”, para afrontar una revisión profunda de su papel y sus modos de hacer.

### **Una gobernanza diseñada para explorar**

De cuanto llevamos dicho, hay algo que se desprende con claridad: el modelo burocrático tradicional de Administración pública no constituye el hábitat institucional adecuado para un sector público innovador. Tres disfunciones interrelacionadas explican esa incapacidad:

- En primer lugar, el modelo burocrático presupone la existencia de contextos estables que permiten a la norma desarrollar todo su potencial predictivo, pero hoy nos hallamos, por el contrario, ante entornos dinámicos y acelerados, donde la realidad social muta velozmente, bajo el impulso del cambio tecnológico.
- En segundo lugar, presupone que el regulador conoce bien la materia regulada, requisito imprescindible para poder estandarizar comportamientos. Sin embargo, en la realidad actual, los flujos de conocimiento discurren sobre el terreno a mucha mayor velocidad que en los despachos. El déficit cognitivo del estado moderno le conduce a ir una y otra vez por detrás de los cambios.
- En tercer lugar, la administración burocrática se basa en el alejamiento de los supervisados, como requisito de una aplicación impersonal e imparcial de la norma. Y, por el contrario, conocer la realidad exige hoy adentrarse en las realidades cambiantes de nuestro tiempo y obliga al gestor público a bajar al terreno e implicarse en relaciones diversas y frecuentes con los actores implicados.

Hemos propuesto (Longo, 2019) llamar “exploratoria” a la nueva modalidad de gobernanza pública llamada a afrontar la agenda de problemas colectivos que antes citábamos. Como escriben Snowden y Boone (2007), “los enfoques que se necesitan para afrontar los *wicked problems*<sup>2</sup> requieren exploración, experimentación, aprendizaje y adaptación”.

---

<sup>2</sup> La expresión *wicked problems* (problemas intratables) alude a los problemas colectivos de alta complejidad que pueblan la agenda pública (desigualdad, fracaso escolar, congestión de la movilidad urbana, migraciones, deterioro medioambiental, etc.), para los cuales no existen respuestas técnicas indiscutidas y que rehúyen las aproximaciones jerárquicas, requiriendo aproximaciones compartidas por diferentes actores.

La complejidad, la alta incertidumbre, los conflictos de intereses y valores que caracterizan a esta agenda requieren de los gobiernos y sus organizaciones aproximaciones ambiciosas, pero al mismo tiempo modestas, pragmáticas, experimentales, dispuestas a ensayar, a avanzar y a evaluar; dispuestas también a retroceder, si es necesario, cuando las evidencias muestran que las cosas no funcionan o deben corregirse. Es con esta orientación y en este sentido que, en palabras de Víctor Lapuente (2015:247), los países con más calidad de gobierno se han caracterizado por “laboratorizar” sus sectores públicos. Una gobernanza exploratoria debería reunir, en nuestra opinión, un conjunto de atributos que enunciemos a continuación y que señalan el camino a cambios relevantes en la configuración actual de los sistemas públicos:

### **Foco en la estrategia**

Supone un sector público convencido de que lo distintivo de lo público se asienta en el propósito, y no en la elaboración; más dedicado a liderar el cambio que a producir directamente; centrado no tanto en hacer cosas como en hacer que las cosas pasen; orientado a la obtención de impactos (*outcomes*) transformadores en aquellas áreas de política pública en las que existen retos prioritarios. Hablamos ordinariamente de áreas de alta complejidad en contextos inciertos, donde las respuestas no suelen conocerse previamente, sino que deben ser elaboradas en procesos experimentales. Ello implica asumir riesgos que deben estar lo mejor analizados que sea posible, para lo cual los mecanismos de cálculo y asignación de recursos habrán de contemplar ordinariamente diversos escenarios. Requiere liderazgos capaces de asumir esta agenda de transformación y la lógica organizativa avanzada, y en buena medida contracultural, que la hace viable.

### **Inteligencia**

El talento es el combustible básico de esta nueva gobernanza. Debemos acostumbrarnos a pensar la Administración pública, más que como un gran sistema verticalmente integrado, como una red de núcleos de conocimiento altamente especializado. Un conocimiento que deberá cubrir tanto las áreas de política como los campos conectados con las tecnologías emergentes, y que demandará altas dosis de inteligencia. Una parte de esta inteligencia deberá estar internalizada en las estructuras públicas, pero no necesariamente toda ella. La apertura a comunidades epistémicas que van más allá de las fronteras organizativas del sector público forma parte de los rasgos del modelo.

Esto apunta a un nuevo profesionalismo público, anclado en una noción moderna y flexible del mérito y dotado de una autonomía significativa. Esta mayor autonomía de los profesionales no debe ser temida como un riesgo tecnocrático sino, por el contrario, verse como un requisito de su capacidad de aportación (Lapuente:2015,171), que debe ser manejado de manera, también, inteligente. Por eso, cuando hablamos de talento, debemos pensar también en un liderazgo sofisticado, en un talento directivo de alta calidad, necesario para moverse con éxito en estos entornos de conocimiento, y para hacerlo tanto dentro como fuera de las organizaciones públicas.

### **Heterogeneidad y descentralización**

Desde el ángulo organizativo, el sector público deberá conciliar, en un ecosistema razonablemente armónico y productivo, una diversidad creciente. Sus roles de administrador de potestades públicas y de productor de servicios públicos mantienen toda su vigencia, pero deberán articularse con la dimensión innovadora y experimental a la que venimos aludiendo en este trabajo. Será importante que las diversas lógicas organizativas y reglas profesionales que corresponden a estos roles se formalicen como diferentes y se reconozcan recíprocamente unas a otras en un hábitat necesariamente plural. Hay que pensar, además, cuando hablamos de innovación, en una Administración de geometría variable y muy descentralizada, formada por una constelación de entes innovadores (Clayton Christensen, de Harvard, los llama “mutantes”), abiertos y dotados de una autonomía significativa, en claro contraste con las tradiciones burocráticas y verticales. Reconciliarse con la apariencia inevitablemente caótica de este modelo de gobernanza no es el menor de los desafíos culturales que afronta un enfoque así.

## Rigor basado en evidencias

La rendición de cuentas presenta, en un sector público pensado para la innovación, dilemas desafiantes que dimanan de la multicausalidad que conlleva la necesidad de evaluar impactos (*outcomes*). En cualquier caso, será necesario extremar el rigor en los procesos de evaluación de los cambios, tanto más cuanto que estos consumen frecuentemente un volumen importante de recursos públicos. Además, la experimentación solo tiene sentido cuanto se orienta al aprendizaje, y aprender obliga necesariamente a evaluar y a hacerlo sobre bases sólidas. Cuando hablamos de impactos, la medición de los logros no tiene un carácter mecánico, sino más bien analítico e interpretativo lo que vuelve más difícil la tarea y exige capacidades más sofisticadas. La buena noticia es que nunca se dispuso de más y mejor información que en el tiempo actual. La revolución de los datos y el avance de la IA suministran a quienes exploran la realidad más recursos que nunca para obtener evidencias y basar en ellas tanto el diseño de políticas como los criterios de evaluación y rendición de cuentas.

## Apertura y conectividad

Hay un amplio consenso, en la actualidad, en que la innovación es una actividad que se realiza con las puertas de la organización abiertas y en contacto con otros. El modelo de *open innovation* que popularizó hace más de una década Henry Chesbrough (2008) se ha convertido en un paradigma generalmente aceptado. El carácter permeable y colaborativo de la tarea de innovar es la característica más repetida en el recuento de las experiencias de innovación en el sector público, y contempla tanto las iniciativas que se desarrollan al interior de la organización, superando los silos internos (Bason:2018), como la colaboración de gobiernos y organizaciones públicas entre sí (Helfrich:2019) y las experiencias colaborativas de estas con organizaciones privadas, empresas, comunidades de innovadores y *start-ups* (World Economic Forum:2018; OCDE:2019). La incorporación de los ciudadanos a los procesos de coproducción de innovaciones es una tendencia al alza. La digitalización permite que estos procesos de co-creación puedan desarrollarse a distancia, en tiempo real y sobre una base global, dinamitando como nunca antes las barreras espacio-temporales.

En síntesis, la gobernanza exploratoria que proponemos implica un rediseño de los arreglos institucionales que afectan a la estructura del sector público, sus procesos de decisión, sus cajas de herramientas y sus mecanismos de evaluación y rendición de cuentas, para adaptarlos a la innovación y la experimentación. De entrada, implica aceptar que el rol del sector público, en la era del cambio exponencial, debe ser más ambicioso y plural, más experimental y arriesgado, y que eso le obliga, a la vez, a comportarse de un modo más dinámico y flexible, y más tolerante con el error. También debe ser más resiliente y tenaz, capaz de asumir horizontes de largo plazo y aceptar que la secuencia de la innovación se produce ordinariamente en ciclos que implican altibajos<sup>3</sup>. Supone, por otro lado, alejarse un paso más de la vieja y cómoda separación entre administradores y administrados y aceptar que los procesos de creación de valor público adoptan modalidades diversas y compartirán a menudo paternidades múltiples.

Por supuesto, este escenario no puede abordarse al precio de hacer más débiles los mecanismos de *accountability* de la gestión pública. Por el contrario, al convertir la gobernanza en más líquida y compartida, obliga a hacerlos más fuertes y exigentes. Requieren, eso sí, cambios significativos. Perderán peso los mecanismos basados en la regularidad de conductas previamente estandarizadas, y lo ganará la valoración de los impactos de las políticas y decisiones públicas.

---

<sup>3</sup> También en el sector público, como ocurre en el mundo de las *start-ups*, los proyectos de innovación de base tecnológica suelen recorrer el bien conocido ciclo de la sobreexcitación o *hype cycle*, de Gartner (<https://www.gartner.com/en/research/methodologies/gartner-hype-cycle>), en el que, a un primer pico de aparente éxito, sigue una caída derivada de la frustración de las expectativas iniciales, antes de que sucesivas iteraciones y rediseños permitan alcanzar la meseta de la productividad (OCDE:2019:101)

Esta evaluación más inteligente, sofisticada y compartida requiere dar un salto adelante en la capacidad interna de análisis de la Administración y, al mismo tiempo, impulsar un amplio desarrollo de los instrumentos de escrutinio y control social. El diseño de los pesos y contrapesos institucionales, internos y externos, de un sistema así es uno de los grandes desafíos que el modelo afronta. Por otra parte, la evolución hacia este ecosistema institucional no es imaginable sin cambios importantes que afectan a los servidores públicos.

### **El empleo público que requiere una Administración dedicada a innovar**

En un ámbito como el del servicio público, intensivo en capital humano, el preguntarse cómo incidirá la disrupción exponencial sobre las personas tiene una importancia fundamental cuando hablamos de una nueva gobernanza pública. A nuestro juicio, las tendencias de cambio que hemos descrito impactarán con fuerza sobre el marco institucional de los servidores públicos en algunos ámbitos específicos. De entrada, como dijimos antes, parece fuera de duda que la revolución tecnológica, y especialmente la IA, amenazan al empleo existente con la sustitución de seres humanos por máquinas inteligentes para la realización de numerosas actividades.

La OCDE (2019:13) calcula que un 9 por ciento de los empleos de los países miembros corren un alto riesgo de ser automatizados y que un 25 por ciento verán radicalmente transformadas sus tareas. Aunque la discusión sobre la magnitud de este impacto sobre el sector público está abierta y forma parte de un debate de alcance global, parece claro, como sostiene Hidalgo (2018:155) que, para que un empleo se automatice por completo deberá estar concentrado en pocas tareas y que, de estas, la mayoría sean automatizables<sup>4</sup>. De ello deduce que, en el corto y medio plazo, solo un porcentaje limitado de puestos de trabajo serán íntegramente automatizados; eso sí, serán muchos los que verán automatizadas numerosas tareas, y trasmutados los contenidos del trabajo que tienen asignado. Sin duda, el sector público no será ajeno a estos impactos. Como ha escrito Jiménez Asensio (2019), hay una sentencia de muerte inminente o aplazada para los empleos -muchos, todavía, en la Administración- que se centran en actividades rutinarias, y cita el trabajo administrativo y de tramitación, de complejidad media o baja. Y, además, la automatización afectará de lleno también -añade- a ámbitos intensivos del empleo público, como la educación y la sanidad, donde la tecnología impondrá cambios drásticos en los contenidos de las tareas

¿Supondrá todo ello una disminución significativa del tamaño del empleo público? Así lo creen algunos expertos, que calculan una reducción imputable a estas causas de un 30 por ciento de los puestos de trabajo públicos, en un horizonte de 15 a 20 años (Ramíó y Salvador: 2018,58). Es arriesgado, en nuestra opinión, hacer proyecciones cuantitativas, pero desde luego parece previsible la pérdida de peso u obsolescencia de ciertas actividades y una profunda reconversión cualitativa de la estructura de empleos. De no proceder a esta reconversión de forma razonablemente planificada, se correría el riesgo (Jiménez Asensio:2019) de mantener un empleo público ocioso o sin tareas, creándose una dualidad “pensionistas activos” (empleados públicos de brazos cruzados), “pensionistas pasivos” (jubilados con una expectativa de vida cada vez más larga) que acabaría por desestabilizar las cuentas públicas. Los procesos de desintermediación que caracterizan a la sociedad digital hiperconectada de nuestros días, constituyen otro importante vector de cambio. En el empleo público, solo aquellas mediaciones auténticamente creadoras de valor podrán subsistir, y en la mayor parte de los casos (incluyendo al trabajo de alta cualificación como el de médicos, profesores y trabajadores sociales) tendrán que hacerlo apoyándose en un uso inteligente y avanzado de la tecnología.

---

<sup>4</sup> Es conocido el pronóstico de Osborne y Frey de que el 47 por ciento de las ocupaciones están en alto riesgo de automatización. Hidalgo (2008) considera más fundamentados los cálculos de Arntz, Gregory y Zierahn para la OCDE, quienes, distinguiendo entre empleos y tareas, afirman que el 62 por ciento de las ocupaciones tienen al menos un 30 por ciento de tareas automatizables.

Del mismo modo, la externalización de las actividades no nucleares a empresas y el uso de modalidades alternativas de empleo (*alternative work arrangements*) se incrementarán previsiblemente en cifras importantes, a fin de ganar flexibilidad y convertir costes fijos en variables (Hidalgo:2018,183; Curry et al.: 2014; Ramió y Salvador:2018,59). Pero el principal desafío de transformación del empleo público deriva, en nuestra opinión, de las necesidades de talento que los nuevos escenarios imponen y que exigen mejorar la capacidad de la Administración para identificarlo, atraerlo, desarrollarlo y retenerlo (Puckett y Vaduganathan:2017). De entrada, el poner el foco en problemas de alta complejidad e incertidumbre obligará a configurar la Administración como un reducto de empleo de alta cualificación (Curry et al:2014; Gorriti:2017).

En él, las competencias y especialidades más relacionadas con la tecnología, hoy deficitarias<sup>5</sup>, deberán combinarse con las habilidades “blandas” y las capacidades directivas; (Jiménez Asensio:2019), en tanto que el trabajo de cualificación media y baja tenderá a ser automatizado o externalizado. Por otra parte, en este entorno de aceleración científica y tecnológica donde la obsolescencia de los conocimientos y aptitudes se produce a un ritmo cada vez alto, la supervivencia de un formato de relación laboral de carácter vitalicio – como es normal en España, donde la acreditación efectiva de las competencias se produce básicamente una vez, en el momento del acceso al empleo, y se omite luego a lo largo de décadas de vinculación profesional, carece, simplemente, de sentido. Una revisión radical de las reglas de la función pública resultará, en este sentido, inevitable.

Este hecho se une a tendencias sostenidas del mercado de trabajo a la movilidad entre tareas, empresas y territorios, así como a la aparición, en el sector público, de un número creciente de necesidades vinculadas a misiones temporales, más que a funciones permanentes. Estos fenómenos darán lugar -pronostica lúcidamente Jiménez Asensio (2019)- a la aparición de un empleo público temporal de alta cualificación, vinculado a programas o proyectos, cuya importancia crecerá a lo largo de los próximos años. La lógica de estas vinculaciones tenderá a difuminar –subraya el mismo autor- las fronteras que hoy existen entre selección y contratación pública, obligando a revisar algunas delimitaciones conceptuales del derecho público actual.

Resumiendo, podemos decir que el abordar las ingentes necesidades de talento que el sector público innovador del futuro requiere, obligará a reformas que afectan a la mayor parte de los ámbitos de gestión del empleo público. Con estas reformas, nos jugamos una buena parte de la capacidad de los distintos países para dotarse de esa gobernanza pública exploratoria, a la altura de los desafíos que impone la disrupción exponencial, y que hemos intentado describir en sus trazos básicos.

### **Las repercusiones del cambio sobre la calidad de las políticas de gestión de las personas en el sector público**

El gráfico 1 muestra un diagrama sintético del “marco analítico” que elaboramos en 2003 para el BID y que ha servido de base para diversas evaluaciones de calidad de sistemas de servicio civil en América Latina a lo largo de los últimos 15 años (Longo, 2006). El modelo subyacente se corresponde con el que sustenta la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en 2003 y se encuentra desarrollado en nuestro libro *Mérito y Flexibilidad* (Longo, 2004). Tomando ese marco como base, vamos a explorar, en este apartado final del trabajo, cómo afectan, en nuestra opinión, las transformaciones en la gobernanza pública que hemos descrito con anterioridad sobre los diferentes subsistemas que integran, deseablemente, un sistema integrado de gestión del empleo público.

<sup>5</sup> El último Informe Infojobs-ESADE (2019) identifica como los perfiles profesionales emergentes más demandados por las empresas españolas los de analistas de datos, *data scientists*, especialistas en *agile-scrum*, ciberseguridad, robótica y *cloud computing*, y programadores de *blockchain*. Sin perjuicio de las diferencias existentes entre lo privado y lo público, no parece lógico que todas ellas sean, hoy por hoy, posiciones laborales prácticamente desconocidas o radicalmente minoritarias en el sector público español.



## Planificación

El dotar de un suministro adecuado de capital humano a las organizaciones públicas resultará cada vez más crucial para intentar reducir la brecha cognitiva que la disrupción tecnológica creará de forma estructural y sostenida en el tiempo. A su vez, la inversión en planificación deberá anclarse en prioridades claras, alineadas con la estrategia institucional. La inercia en la reposición de vacantes deberá sustituirse por procedimientos deliberados de análisis y decisión, de los que forme parte la posibilidad de supresión, externalización o modificación radical de las tareas.

El manejo inteligente de la información será imprescindible para que la actividad planificadora se base en evidencias y permita una utilización eficiente de los recursos, en un contexto en el que estos serán frecuentemente escasos para competir en los mercados del talento. Habida cuenta de que la coherencia estratégica ha sido reiteradamente uno de los subíndices más deficitarios en las evaluaciones practicadas en la Región, el desarrollo estratégico de la planificación adquiere una extraordinaria importancia. Para fortalecer este subsistema, será necesario plantearse una mejor dotación de capacidades en las instancias centrales rectoras del empleo público.

Ahora bien, la prioridad en este sentido, más que en las funciones ordenadoras y reguladoras, estará en la competencia para manejar grandes datos, utilizar sistemas potentes de análisis, dibujar escenarios plausibles, cuantificar los costos y su evolución y diseñar los flujos prioritarios de suministro de talento. En este sentido, una de las características de los nuevos entornos será, como hemos visto, que una parte de las necesidades de talento será temporal o transitoria, y que, incluso, a veces no será necesario incorporar a las personas a estructuras verticalmente integradas, sino que podrá recurrirse a arreglos de trabajo alternativos. En buena medida, el reto será planificar, con rigor, pero flexiblemente, toda la diversidad de arreglos relacionales que pueden resultar convenientes.

## Organización del trabajo

Desde el punto de vista organizativo, como hemos dicho, un sector público orientado a la innovación se caracterizará por la heterogeneidad y la descentralización. En el nivel de los diseños de puestos y tareas, ello implicará una clara orientación a la flexibilidad que permita adaptarse en forma contingente a diferentes entornos de servicio público. Elementos como la diversa duración de los encargos, las diferentes modalidades de dedicación, la posibilidad de combinar distintas adscripciones y dependencias, el *job sharing*, el trabajo a distancia, la coexistencia de diseños de puesto muy especializados con otros abiertos, adaptables y polivalentes, la apertura a misiones donde participan empleados públicos y personas externas, forman parte de este enfoque.

En cuanto a los perfiles de competencias, la evolución hacia un sector público innovador implica una clara prioridad al empleo de alta cualificación. En este contexto, el trabajo más rutinario y el de cualificación media-baja tenderá a externalizarse o automatizarse, para lo cual el desarrollo previsible de la IA supondrá presiones y oportunidades muy significativas. La tecnificación de las dotaciones coexistirá con la búsqueda de perfiles de liderazgo capaces de moverse en entornos complejos y de dirigir equipos de profesionales del conocimiento. Los perfiles deberán incorporar, además, como dijimos, junto a las competencias técnicas, la posesión de determinadas habilidades blandas (*soft skills*), como el pensamiento crítico, la creatividad, las habilidades comunicativas o el trabajo en equipo, así como capacidades y actitudes que permitan predecir un alto potencial de aprendizaje. Más adelante insistiremos en esto último. En un plano más sistémico, puede pronosticarse que las tendencias apuntadas favorecerán el desarrollo, en el ámbito público, de los sistemas laborales de empleo, que se caracterizan por arreglos basados en el puesto de trabajo, mucho más flexibles, en general, que los sistemas de carrera, cuyos arreglos organizativos se basan en el acceso y pertenencia a cuerpos o escalafones, dentro de los cuales se desarrolla la carrera profesional de los empleados públicos.

## Gestión del empleo

En materia de reclutamiento, la evolución de las plantas públicas hacia el talento altamente cualificado implica el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones públicas para competir en mercados laborales muy exigentes y dinámicos. Sin duda, como veremos, esto afecta al diseño de la compensación, pero va más allá. Prepararse para competir por el talento exige lograr un alto conocimiento de los segmentos y nichos de mercado, y desarrollar políticas destinadas a construir mensajes y ofertas atractivas de trabajo en el servicio público, preferentemente dirigidas a los jóvenes.

En la mayor parte del mundo (los análisis de los organismos internacionales son, en este sentido, concluyentes), el *employer branding* de las organizaciones del sector público presenta áreas de mejora potencial muy significativas. Estos desajustes se ven agravados por las características generacionales de los *millennials* y miembros de la llamada generación Z, para quienes el propósito, la naturaleza estimulante de los proyectos, los entornos creativos y las posibilidades de aprendizaje son más importantes que para generaciones anteriores, en tanto que la imagen jerarquizada y burocrática de la Administración constituye un factor disuasorio. La construcción de ofertas de trabajo segmentadas y flexibles será una necesidad imperiosa para potenciar la atracción de talento.

Por otra parte, en un contexto altamente globalizado, la competencia por el talento tenderá a desarrollarse cada vez más en una escala internacional. Sin perjuicio de las limitaciones constatables actualmente a escala global a la libre circulación de empleados públicos, el remover las trabas jurídicas existentes en el derecho interno de cada país, afrontar proactivamente la captación de talento internacional y crear las condiciones regulatorias más favorables para el desarrollo de comunidades y grupos internacionales de trabajo en políticas públicas y gestión pública, son ya líneas de cambio que parecen imprescindibles para reforzar la capacidad de atracción de talento de los gobiernos y sus organizaciones.

## Gestión del rendimiento

Antes hemos destacado cómo, en las actividades y áreas de servicio público más directamente relacionadas con la experimentación y la innovación, la rendición de cuentas tiende a focalizarse en los impactos y la evaluación se torna por ello más compleja. Ello obligará a poner en marcha capacidades evaluativas más sofisticadas, lo que implica, por una parte, fortalecer las capacidades existentes en los órganos supervisores, y también, por otra parte, activar procedimientos de apreciación propios de entornos de trabajo de alta cualificación como la evaluación por pares (*peer review*), a cuya práctica cabrá asociar frecuentemente a actores externos a la organización. En cualquier caso, la construcción de *KPIs* (indicadores de rendimiento) consistentes y robustos deberá ser una aspiración permanente, favorecida hasta cierto punto por el enorme salto delante en la disponibilidad de datos analizables producido en los últimos años. Dado el carácter crecientemente autónomo del trabajo del empleado público y el debilitamiento de la microgestión y la supervisión directa de las tareas, los avances en este sentido serán extremadamente necesarios para la responsabilización de las personas en el servicio público.

## Gestión de la compensación

La burocracia pública se caracteriza en su diseño por la uniformidad, en su dimensión vertical por la unidad de mando y la jerarquía, y en su dimensión horizontal por el fuerte peso organizativo de las corporaciones profesionales, gremios y sindicatos. Este tipo de configuración estructural tiende, en general, a hacer prevalecer en los sistemas retributivos uno de los dos componentes canónicos de estos sistemas: la equidad interna, lo que suele traducirse en una tendencia a la alta compresión salarial, rigidez y escaso margen para la personalización de los arreglos retributivos. En cambio, una Administración con las señas de identidad que hemos descrito se verá inclinada a asegurar preferentemente el otro componente: la competitividad de los salarios, esto es su capacidad para atraer y retener el talento que necesita.

La traducción de esto en las prácticas de compensación supone caminar hacia nuevos equilibrios entre los dos componentes citados, equidad y competitividad. Los nuevos diseños deberán buscar una adaptación más fiel de los esquemas retributivos a los diferentes mercados salariales y convertir estos en referente ineludible para las decisiones sobre compensación. Esto implicará asumir, por una parte, que las profesiones públicas, con independencia de sus titulaciones de acceso, pueden tener, y tienen, de hecho, diferentes valores de mercado, y, por otra, que el grado de personalización de los arreglos salariales debe incrementarse.

En algunos países (es el caso de España), las remuneraciones se distribuyen internamente en forma inversamente proporcional a la cualificación y responsabilidad de los puestos de trabajo desempeñados (Losada et al: 2017, fuente INE). De hecho, el trabajo de cualificación media y baja se encuentra en nuestras administraciones sobre-retribuido en relación con sus mercados salariales de referencia, en tanto que el trabajo cualificado y el de naturaleza directiva lo están muy por debajo.

Sin duda, la influencia de los sindicatos ha propiciado durante años una distribución de salarios favorable a aquellas capas de trabajadores donde se halla mayoritariamente su afiliación, en detrimento de los segmentos superiores, con menor peso sindical. Cuando esto ocurre, una reconsideración radical del sistema se hace imprescindible, para dotarlo de capacidad de atracción y retención de talento allí donde este se necesita prioritariamente.

### **Gestión del desarrollo**

Una administración exploratoria requiere, como antes veíamos, una fuerte orientación al aprendizaje. Esta exigencia se plantea en un doble sentido. Por una parte, deriva de la necesidad de actualizar de manera sistemática las competencias de las personas para adaptarlas a la enorme aceleración del cambio tecnológico, y mantener de este modo, alta su contribución a la organización. Por otra parte, es una consecuencia del mismo carácter exploratorio, experimental, del modelo de gobernanza, cuya razón de ser no es otra que aprender. Para ello, se precisan, como vimos al hablar de los perfiles, personas dotadas de la capacidad y la actitud necesarias.

Una parte de este objetivo afecta, por consiguiente, a los sistemas de reclutamiento y selección, que deberán rastrear en los candidatos la posesión de este activo potencial. Por otra parte, obligará a la activación de todos los instrumentos, internos y externos, de capacitación, invirtiendo en ellos los recursos necesarios. Hacer esto de un modo eficiente obliga a trabajar los procesos formativos con un claro foco estratégico y con medidas consistentes de apreciación del retorno.

### **Gestión de las relaciones humanas y sociales**

En este subsistema, el reto fundamental consistirá en articular en los sistemas y organizaciones públicas un diálogo social interno que haga posible el cambio de paradigma. No será fácil. Las tradiciones y culturas instaladas en la Administración tienden con mucha más fuerza a la rutina, el precedente y la reproducción de lo existente que a la exploración de lo nuevo y distinto. Potentes estrategias de gestión del cambio serán necesarias para pilotar las transformaciones.

Por otra parte, allí donde los sindicatos y gremios del sector público –como ocurre en España– son poderosos y están habituados a ejercer una influencia determinante en las políticas de gestión de las personas, serán previsibles resistencias importantes a la introducción de las pautas más plurales, personalizadas y flexibles de gestión del talento que, como hemos visto, son consustanciales a los nuevos modelos de gobernanza que propugnamos. El logro de un nuevo equilibrio de fuerzas que haga posibles los acuerdos será aquí el objetivo principal.

## Organización de la función de RH

En cuanto a la organización del sistema de gestión de las personas, los nuevos diseños de gobernanza reclaman avanzar en dos direcciones que pueden parecer contrapuestas, pero son en realidad complementarias: descentralizar la gestión de personas y fortalecer los órganos rectores. Como hemos dicho, la gobernanza exploratoria requiere un ecosistema de entidades públicas diversas, adaptadas a diferentes entornos, regidas por reglas diferentes, capaces de gestionar talento de forma autónoma, ágil, flexible y abierta. Esto exigirá, en la mayoría de los casos, una descentralización contundente de las decisiones de RH y la instalación, en cada entidad, de capacidades de gestión a la altura de esa mayor autonomía.

Al mismo tiempo, precisará órganos rectores sólidos e inteligentes, capaces de articular debidamente toda esa diversidad y mantener los elementos básicos de integración del sistema. Como apuntábamos al hablar de planificación, el reto es fortalecer esas instancias centrales, pero orientándolas, no a la supervisión directa, la regulación minuciosa y los controles primarios, sino al manejo de un sistema complejo en el que la gestión de la información y los datos y la evaluación de los impactos adquirirán una importancia crucial.

## Bibliografía

- Alter, R (2014): "Delivering Public Service for the Future. An OECD Perspective", en *Delivering Public Service for the Future. How Europe can Lead Public-Sector Transformation*. European Centre for Government Transformation- Lisbon Council.
- Bason, C. (2018a): *Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a better society*, 2nd edition. Policy Press. University of Bristol.
- Brynjolfsson, E. y McAfee, A. (2014): *The Second Machine Age: Work, Progress and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. WW Norton and Co.
- Chesbrough, H. (2008): *Open Innovation: Researching a New Paradigm*. Oxford University Press.
- Curry, D; Blijleven, W. y Van de Walle, S. (2014): *Current and Future Trends in Public Sector Reform: The Views of Trade Unions and Consultants in Ten European Countries*. COCOPS Project.
- Dobbs, R., Manyka, J. y Woetzel, J. (2016): *No Ordinary Disruption: The Four Global Forces Breaking All the Trends*. Public Affairs.
- EPRS, (2018): *Global Trends to 2035, Economy and Society*. European Parliamentary Research Service
- EY (2017): *Public Sector Innovation. From Ideas to Action*. Ernst & Young, LLP.
- Gorriti, M. (2018): *Los Puestos de Trabajo del Futuro en el Sector Público*. Ponencia en el Seminario de Relaciones Colectivas de la Federación de Municipios de Cataluña.
- Helfrich, D. (2019): *Five Top Trends for the Public Sector in 2019*. Deloitte-Wall Street Journal.
- Hidalgo, M.A. (2018): *El futuro del empleo. Un análisis del impacto de las nuevas tecnologías en el mercado laboral*. Barcelona, Deusto.
- INFOJOBS-ESADE (2019). *Estado del mercado laboral en España*.
- Jiménez Asensio, R. (2019): *Doce tesis y seis hipótesis sobre la selección de empleados públicos y su futuro*. Ponencia presentada en las Jornadas sobre los Procesos Selectivos en la Administración Pública en la Unión Europea. IVAP. Vitoria, abril 2019.
- Lapuente, V. (2015): *El retorno de los chamanes*. Barcelona, Península.
- Le Masson, B (2014): "Digital Disruption Ushering in a New Era of Public Services in Europe", en *Delivering Public Service for the Future. How Europe can Lead Public-Sector Transformation*. European Centre for Government Transformation- Lisbon Council.
- Longo, F. (2004): *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, Paidós.
- Longo, F. (2006): "Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil", en Echebarria (ed): *Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Longo, F. (2007): "Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea", en: Longo, F. y Ysa, T. (eds.) Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI. Barcelona. EAPC.

Longo, F. (2012): "Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales", en De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora. Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía, nº 80. Vitoria-Gasteiz. Gobierno Vasco.

Longo, F. (2019): "La Administración Pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria", en Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, Special / Issue 3/2019. IVAP.

Losada, C.; Albareda, A.; Longo, F.; y Férez, M (2017): El empleo público en España: desafíos para un estado democrático más eficaz. ESADE e Instituto de Estudios Económicos.

Mickletwaith, J y Wooldridge, A. (2014): The Fourth Revolution. The Global Race to Reinvent the State. New York. The Penguin Press.

Moore, M. y Hartley, J. (2008): "Innovations in Governance". Public Management Review, 10, 1, 3-20.

OECD (2017): Fostering Innovation. Paris. OECD.

OECD (2019): Embracing Innovation in Government. OECD, Observatory for Public Sector Innovation. Paris OECD.

Puckett, J. y Vaduganathan, N. (2017): Going into labour: four trends that will reshape the public sector. Center for Public Impact.

Ramió, C. y Salvador, M. (2018): La nueva gestión del empleo público. Barcelona, Tibidabo Ediciones.

Snowden. D y Boone, M. (2007): "Leader's Framework for Decision-Making". Harvard Business Review, November.

WORLD ECONOMIC FORUM (2018): Agile Governance. Reimagining Policy-making in the Fourth Industrial Revolution.

WORLD ECONOMIC FORUM (2019): The global Risks Report 2019. 14th Edition.

**Reseña biográfica**

**Francisco Longo Martínez.** Profesor de organización, dirección de personas y gestión pública en ESADE, en Barcelona, España, donde dirige ESADEgov, su Centro de Gobernanza Pública. Entre 2010 y 2017, ha sido miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas. Fue redactor y ponente de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la Cumbre Iberoamericana y elevada a documento oficial por la ONU. Ha trabajado como consultor internacional asesorando a gobiernos y organizaciones del sector público. En España, ha formado parte de comités de expertos para la reforma del empleo público, la gobernanza universitaria y la organización del sector público. Pertenece a los consejos editoriales de diversas revistas internacionales especializadas. Es autor de numerosas publicaciones sobre gobernanza, gestión pública, gestión de personas y colaboración público-privada. Colabora habitualmente en diversos medios de comunicación.

**Figura 1**

